ciência hoje

REVISTA DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA DA SBPC

214

VOL. 36
ABRIL
2005
R$ 8,90

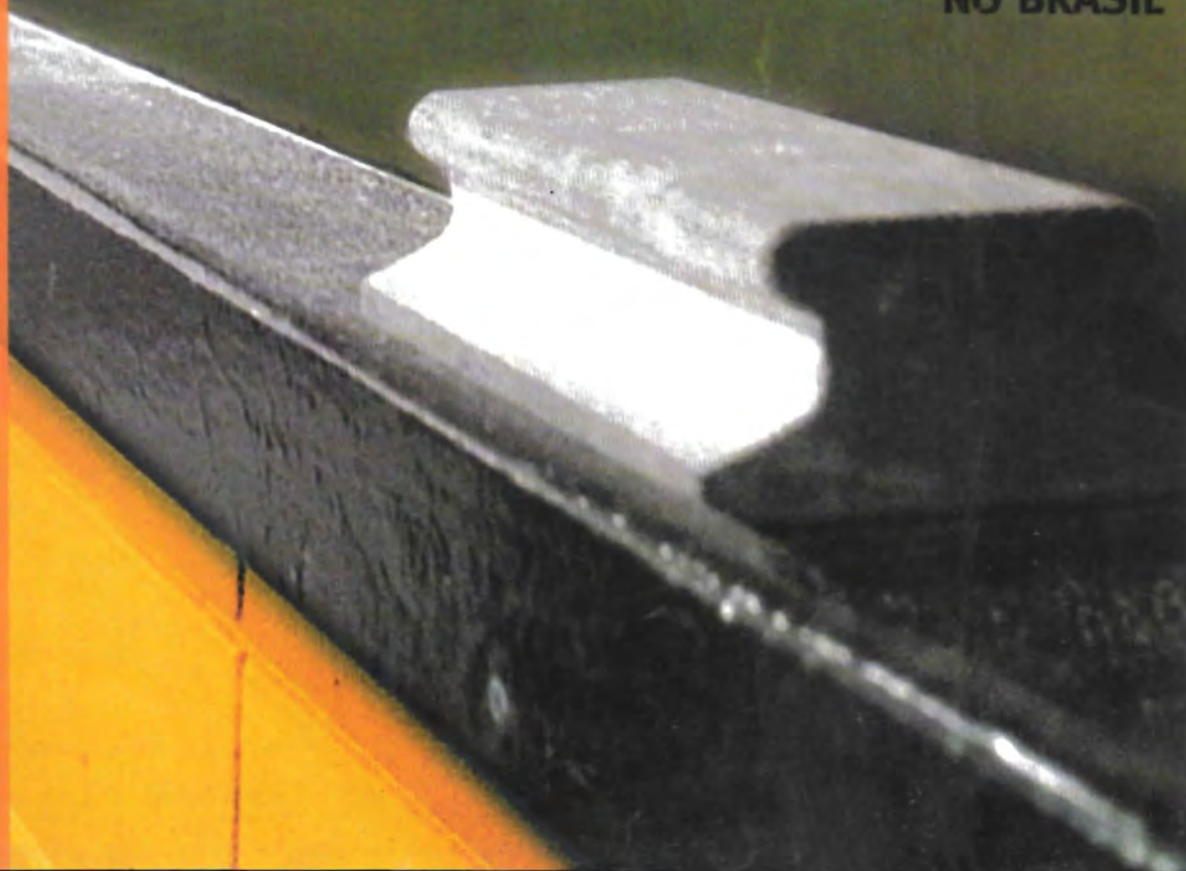
ALBERT EINSTEIN
JOHN STACHEL FALA SOBRE O CIENTISTA, O HOMEM E O MITO

MORCEGOS
Estudos derrubam falsas idéias sobre as espécies que consomem sangue

RAIOS CÓSMICOS
Chuveiros de partículas com imensa energia intrigam a ciência

UNIVERSIDADE
Para que e para quem?

O DESAFIO DA REFORMA DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

As razões da

Após longa gestação, o Ministério da Educação produziu uma proposta de reforma universitária, com 100 artigos, em mais de 30 páginas, e apresenta em seu site na internet as cinco razões que a motivam. Duas procuram responder a interesses da sociedade: democratizar o acesso ao ensino superior e melhorar sua qualidade. As outras três – fortalecer a universidade pública, impedir a mercantilização do ensino superior e construir uma gestão democrática – não se justificam por si mesmas, mas somente se trouxerem benefícios que forem além do interesse de professores, funcionários e alunos das universidades públicas. Será que as duas primeiras razões esgotam o que precisa ser feito no ensino superior brasileiro e as três seguintes realmente se justificam em termos de seus benefícios sociais?

Simon Schwartzman
Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (RJ)

reforma universitária

Ao analisar o que diz o Ministério da Educação acerca das duas primeiras razões (fortalecer a universidade pública e impedir a mercantilização do ensino superior), constata-se que não há nada sobre fortalecimento e muito sobre expansão do setor público. O governo se queixa de que 70% do ensino superior hoje sejam privados, em conseqüência da "liberalização" no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e acena com 400 mil novas vagas em universidades públicas nos próximos quatro anos e com mais recursos para a pesquisa e a extensão. No parágrafo seguinte, ao afirmar que a educação privada é uma "função pública delegada", anuncia mais controle sobre o ensino privado, para impedir a "proliferação de instituições caça-níqueis".

Será que de fato o ensino superior público é tão benéfico para a sociedade assim, e o ensino privado, que visa ao lucro, tão maléfico? É preciso pensar nessas questões sem preconceitos. Em princípio, se as instituições de ensino superior fazem o que a sociedade necessita – formar pessoas competentes, desenvolver e transmitir conhecimento etc. –, não importa que elas sejam públicas ou privadas. Na prática, no Brasil a maior parte das instituições de melhor qualidade (e que fazem pesquisa) são públicas. Mas existem também boas instituições privadas e muita coisa ruim tanto no setor público quanto no privado.

Há fortes argumentos a favor do ensino superior privado. Primeiro, ao contrário do que diz o Ministério, a educação privada não é uma atividade "delegada", mas um direito em cujo exercício o setor público só pode se intrometer quando estiver em jogo o licenciamento para o exercício de profissões regulamentadas por lei ou para preservar o público de situações extremas de má-fé. Segundo, não há incompatibilidade entre desempenhar uma atividade de interesse público e cobrar por ela. Prestar serviços e cobrar em educação não é diferente de prestar serviços e cobrar por atendimentos médicos, legais ou psicológicos. Não fosse assim, os professores das universidades públicas deveriam trabalhar de graça! Cobrar melhores salários do governo e fazer greves por aumento não é eticamente superior a cobrar anuidades dos estudantes e de suas famílias. Terceiro, como os ganhos privados da educação superior são altos para os alunos, é natural e saudável que o mercado se encarregue de atender ao menos em parte à demanda existente e que o setor público reserve seus recursos para outros fins, como a educação fundamental, em que não exista alternativa para os investimentos públicos.

Não é possível, no entanto, pensar em um ensino superior totalmente privado. Os investimentos públicos são necessários para a pesquisa, que não pode se limitar às demandas de curto prazo de investidores privados, embora devesse estar mais próxima do setor produtivo do que tem sido no Brasil. Existem áreas prioritárias, como a de formação de professores para a educação básica, que requerem forte apoio e estímulo para atrair talentos, e outras que demandam instalações complexas e caras, que não atrairiam investidores privados. Há regiões onde o ensino superior dificilmente consegue se implantar sem o apoio público. Finalmente, o setor público precisa intervir para dar oportunidade, na forma de subsídios ou créditos educativos, a pessoas competentes que não podem pagar os cursos da educação superior privada.

É difícil calcular a combinação ótima dos tamanhos relativos do setor público e privado na educação superior. Países que, no passado, mantiveram o ensino superior sob monopólio do setor público, quando havia menos estudantes, se abrem agora para conter gastos e criar mais diversidade e liberdade de opções. Países que não investiram suficientemente na qualidade de suas melhores universidades hoje se preocupam com a questão, ▸

ILUSTRAÇÕES DANIEL BUENO

definindo prioridades e orientando investimentos para instituições de alta qualidade voltadas para áreas prioritárias. Fortalecer o ensino público, no sentido de melhorar a pertinência, eficiência e qualidade das instituições públicas, é um objetivo importante. Mas considerar que 'fortalecer' significa apenas aumentar o tamanho do setor público é certamente um equívoco.

DEMOCRATIZAR O ACESSO

Esta é a terceira razão apontada. Ao apresentá-la, o Ministério mistura duas questões diferentes: expansão e acesso. Como só 10% da população brasileira na faixa de 18 a 24 anos entram no ensino superior, em contraste com 30% ou mais em países como Argentina, Canadá ou Estados Unidos, o governo pretende simultaneamente expandir o sistema e ocupá-lo com estudantes que não passariam nos vestibulares nem conseguiriam pagar seus estudos na rede privada, seja porque vieram de escolas públicas de má qualidade ou porque pertencem a grupos sociais presumivelmente discriminados, como os de origem negra.

Expansão e eqüidade de acesso são coisas interligadas, mas distintas. Países como Canadá e Estados Unidos, que conseguiram expandir a educação superior para 50% ou mais, o fizeram graças a um forte processo de diversificação, criando oportunidades de estudo que vão desde os cursos de dois anos dos *colleges* aos cursos nas carreiras tradicionais e de pós-graduação. Os países que mais conseguiram expandir a educação superior nos últimos anos são os que optaram por abrir espaço para o setor privado e para o ensino a distância.

A Argentina não é um bom exemplo. No passado o país adotou uma política de acesso direto e sem vestibular às universidades públicas, que teve como resultado índices altíssimos de abandono escolar, graves problemas de qualidade e cursos que são feitos ao longo de muitos anos, sem que se saiba exatamente o custo de tudo isso para a sociedade.

Quando bem-feita, a diversificação dá acesso a estudantes com diferentes níveis de formação. O Ministério da Educação, em vez de enfrentar esse problema, optou por implantar uma política de cotas no setor público e de compra de vagas no ensino privado por meio de renúncia fiscal, embora considere esse setor 'mercantilizado'. A simples introdução de critérios sociais ou raciais na seleção de estudantes, sem levar em conta as grandes diferenças de formação prévia e as características dos cursos a serem seguidos, pode produzir resultados negativos, que vão do rebaixamento do nível dos cursos já existentes à eliminação dos novos alunos nos primeiros anos de estudo, frustrando assim suas expectativas.

GARANTIR A QUALIDADE

Esse é, sem dúvida, um objetivo importante e de grande interesse social. Como fazer para que a qualidade da universidade pública corresponda a seus custos? Como fazer com que o setor privado seja estimulado a competir por qualidade, em vez de competir por lucros e vender facilidades? A tradição brasileira de controlar a qualidade por meio de inspeções e de sistemas burocráticos de preenchimento de formalidades nunca deu certo e não há indicação de que será diferente no futuro. Não é fácil definir 'qualidade'. Um bom curso de formação de professores de matemática para o ensino médio pode ser péssimo como curso de formação de pesquisadores e *vice-versa*.

Apesar das dificuldades, sabemos o que fazer para melhorar a qualidade: colocar os cursos e instituições sob avaliação externa, associar recursos a resultados e disseminar informação para a sociedade. Na proposta do governo, qualidade parece ser entendida como "garantia do papel social e político da educação". A preocupação parece mais voltada para limitar a abertura de novos cursos, presumivelmente no setor privado, e menos para avaliar os cursos já existentes, inclusive no setor público.

No governo passado, houve avanços importantes no desenvolvimento de indicadores de qualidade, por intermédio do Exame Nacional de Cursos e da divulgação sistemática de seus resultados para a sociedade. Esse exame sobreviveu às propostas de eliminá-lo, como estava previsto no programa de

campanha eleitoral do presidente Lula, mas foi profundamente modificado, e não se sabe exatamente como funcionará o novo sistema de avaliação implantado nem como seus resultados serão divulgados para a sociedade.

Em relação ao setor privado, o governo inicialmente congelou a criação de novos cursos, mas acabou baixando uma norma que condiciona novas autorizações ao conceito de "demanda social", definida não se sabe exatamente como. Compreende-se que o governo, ao gastar seus recursos, estabeleça prioridades, baseadas em algum conceito de necessidade social. O setor público pode inclusive desenvolver políticas de incentivo para estimular o setor privado a investir em determinadas carreiras ou regiões. Mas não lhe cabe impedir que pessoas ou instituições privadas invistam em certos cursos sem subsídio público, assumindo os riscos que possa haver. É como se o governo resolvesse decidir quem pode ou não abrir um restaurante em função do número de estabelecimentos do gênero existentes em uma mesma rua ou em um bairro.

GESTÃO DEMOCRÁTICA

A última razão apresentada é a construção da gestão democrática nos setores público e privado. Para o Ministério, isso significa escolher reitores por meio de eleição direta e decidir todas as questões em colegiados, com a participação de professores, funcionários e alunos. A inovação importante é que o governo pretende impor essa forma de gestão, que já predomina no setor público, também ao setor privado. A proposta pode ter apelo para os que trabalham ou estudam nas universidades e querem participar das decisões que afetem seus interesses, mas não garante que elas funcionem melhor, usem melhor seus recursos, produzam pesquisa de melhor qualidade, formem pessoas mais competentes e desempenhem um papel social mais significativo.

Há aqui grande confusão entre o princípio salutar da participação e a noção equivocada de que as instituições de ensino são repúblicas que devem ser administradas segundo a preferência de seus participantes. As universidades não podem ser governadas de forma autoritária, sem a participação de seus professores, funcionários e estudantes. Devem, sim, ser governadas com a autoridade que vem da competência e do mandato de seus dirigentes, que têm o dever de representar, nas universidades públicas, os interesses da sociedade e, nas instituições privadas, os objetivos de seus mantenedores.

O princípio da autonomia universitária, que aparece com destaque na proposta do governo, deve consistir em dar às autoridades educacionais condições para que as instituições cumpram os objetivos que lhes são atribuídos pela sociedade e não para que elas atendam demandas e interesses de seus eleitores. Na prática, isso significa introduzir formas de gestão modernas, baseadas na identificação clara de objetivos e metas, na forma de contratos de gestão. O bom dirigente saberá envolver professores e estudantes na identificação dos objetivos e na busca de bons resultados, afastando ou remanejando, se necessário, os que não se adaptarem aos objetivos e programas de trabalho da instituição ou não responderem a eles de forma adequada.

O mesmo princípio vale para o setor privado, inclusive para as instituições que objetivam claramente o lucro. As instituições privadas atuam em um mercado competitivo, e o governo tem o importante papel de criar estímulos para que elas valorizem a qualidade e o desempenho, buscando recursos humanos qualificados e utilizando-os da forma mais plena possível. Não parece que se possa alcançar essa meta retirando o poder dos dirigentes das instituições privadas e transferindo-o a assembléias e colegiados internos de professores, funcionários e alunos.

ENQUANTO ISSO...

No resto do mundo discute-se como fazer para que as universidades participem de forma mais efetiva dos processos de inovação tecnológica e da melhoria da qualificação técnica e profissional da população, no contexto de uma economia globalizada e baseada no uso de tecnologias complexas. Como transformar as universidades de tipo antigo, organizadas segundo as profissões tradicionais e as antigas disciplinas acadêmicas, em instituições dinâmicas, capazes de formar e inovar em um mundo no qual o conhecimento está em constante transformação?

A 'indústria do conhecimento', caracterizada por grandes investimentos privados na pesquisa e em instituições privadas de ensino e pesquisa, está cada vez maior e mais globalizada. Os governos investem cada vez mais em pesquisas ligadas às áreas de meio ambiente, saúde pública, gerenciamento de grandes cidades, energia e transporte. Que devem fazer as universidades para não se tornar instituições obsoletas ante essa competição crescente? Que alterações são necessárias na organização dos cursos, no conteúdo dos programas de estudo, nos instrumentos de seleção e formação dos estudantes? Que tipos de parceria podem ser ▸

estabelecidas entre instituições públicas e privadas nacionais e internacionais e como fazer para que o setor privado contribua mais para o financiamento da pesquisa e da educação?

Há grande preocupação com a necessidade de participar de forma mais efetiva dos fluxos internacionais de pesquisa, inovação e educação, recebendo e enviando estudantes para outros países, estabelecendo convênios internacionais, contratando professores em outras partes e trabalhando na compatibilização de cursos e diplomas. As universidades tratam cada vez mais de incorporar as técnicas mais modernas de gerência de recursos humanos e financeiros, buscando para tanto a competência disponível no setor privado.

A tendência à expansão crescente do ensino superior é também objeto de preocupação. Nenhum governo tem condições de financiar, sozinho, sistemas de educação superior de massa, e em toda parte novas formas de financiamento público são instituídas. Os estudantes e suas famílias são chamados a contribuir com sua parcela, o crédito educativo se expande e se consolida, as instituições públicas são estimuladas a buscar recursos próprios, e os governos tratam as instituições privadas como parceiras e colaboradoras, não como inimigas a serem vigiadas e controladas. As novas tecnologias de educação têm um papel cada vez maior, rompendo com as antigas delimitações territoriais das universidades e abrindo novas possibilidades para a educação de massa e para a educação continuada.

Praticamente nada disso aparece na proposta de reforma que o Ministério da Educação elaborou. Nela, a proteção dos interesses das associações de professores e funcionários do setor público predomina sobre os interesses da sociedade, a iniciativa privada é vista como inimiga, e propõe-se proibir a presença de estrangeiros na direção de instituições de ensino, como forma de fechar as portas à globalização. A qualidade é vista como um problema, mas é entendida sobretudo em termos da atuação das universidades no nível local e não como fator decisivo de formação de recursos humanos e desenvolvimento da capacidade de inovação.

Os problemas de eqüidade de acesso, que deveriam ser enfrentados fundamentalmente visando à melhoria da educação básica, adquirem prioridade total, obscurecendo outros temas. Não se fala sobre novas formas de financiamento, a não ser para garantir que as universidades públicas tenham seus recursos mantidos e expandidos. O privilégio de estudar gratuitamente em universidades públicas continua intocado, e o tema do crédito educativo parece ter desaparecido. Pouco se diz sobre novos currículos, novas tecnologias, novas formas organizacionais e sistemas efetivos de avaliação externa. Nada se diz sobre diferenciação de conteúdos, e o mantra da "indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão" continua a ser repetido religiosamente, como um eco cada vez mais distante da realidade. ■

SUGESTÕES PARA LEITURA

KUTZNETS, S. 'Economic growth and income inequality', in *American Economic Review*, v. 45(1), 1955.
SEROA DA MOTTA, R. (ed.), *Environmental Economics and Policy Making in Developing Countries*, Edward Elgar Publishing, Cheltenhan, 2001.
SEROA DA MOTTA, R. Padrão de Consumo, Distribuição de Renda e o Meio Ambiente no Brasil, *Texto para Discussão 856*, Ipea-Rio, 2002.